VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 63)
z dnia 6 grudnia 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 63)

6 grudnia 2017 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: K 3/167, P 15/17, SK 10/17.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Wojciech Arndt** – dyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Paweł Daniluk, Jolanta Bucińska, Jadwiga Potrzeszcz** – eksperci BAS, oraz **Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych z dyrektorem Wojciechem Arndtem. Witam panie poseł i panów posłów.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Mamy dziś w nim zaopiniowanie zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: K 3/16, P 15/17, SK 10/17.

Jeżeli nie usłyszę głosu sprzeciwu, to uznam, że Komisja przyjęła porządek dzienny. Sprzeciwu nie słyszę. Porządek dzienny przyjęliśmy i przystępujemy do jego realizacji.

Pierwsza sprawa – K 3/16. Pan poseł Wojciech Szarama opiekuje się tą sprawą. Czy pan zechce ją przedstawić, czy raczej Biuro Analiz Sejmowych?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie przewodniczący, proszę przedstawiciela BAS o zaprezentowanie projektu stanowiska.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę pana mecenasa o zabranie głosu.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Paweł Daniluk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt K 3/16 została zainicjowana wnioskiem rzecznika praw obywatelskich. Uczynił on przedmiotem kontroli dwa przepisy Kodeksu postępowania karnego. Pierwszy to art. 258 § 2 k.p.k. Przepis ten został zmieniony aczkolwiek wciąż dla niektórych spraw toczących się w tej chwili przed sądami jest relewantny w poprzednim brzmieniu. Brzmienie to jest następujące: „Wobec oskarżonego, któremu zarzucono popełnienie zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, albo którego sąd pierwszej instancji skazał na karę pozbawienia wolności wyższą niż 3 lata, obawy utrudniania prawidłowego toku postępowania, o których mowa w § 1 art. 258, uzasadniające stosowanie środka zapobiegawczego, mogą wynikać także z surowości grożącej oskarżonemu kary".

Rzecznik praw obywatelskich, uzasadniając zarzut niekonstytucyjności niniejszego przepisu, przede wszystkim powołuje się na uchwałę Sądu Najwyższego z 19 stycznia 2012 roku w sprawie o sygnaturze akt 1KZP 18/11. Na bazie tego orzeczenia wychodzi z założenia, że przepis ten „stanowi samoistną przesłankę orzekania tymczasowego aresztowania", a zatem – jak wywodzi dalej wnioskodawca – „samodzielną przesłanką tymczasowego aresztowania jest surowość grożącej oskarżonemu kary, jeżeli zarzucono mu popełnienie zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, albo którego sąd pierwszej instancji skazał na karę pozbawienia wolności wyższą niż 3 lata". W konkluzji, w ocenie rzecznika praw

obywatelskich, takie ukształtowanie przesłanki pozwalającej na zastosowanie tymczasowego aresztowania, która odwołuje się tylko do surowości kary grożącej oskarżonemu, jest niezgodne z przywoływanymi wzorcami kontroli.

Odnosząc się do tak skonstruowanego przez RPO zarzutu, należy w pierwszej kolejności wskazać, że przywoływana przez niego uchwała SN, na której RPO buduje swoją argumentację o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, jest to uchwała, która straciła na aktualności, bo została wydana w 2012 roku i dotyczyła innego brzmienia kwestionowanego przepisu, niż brzmienie zaskarżone, które zostało ukształtowane ustawą nowelizacyjną, która weszła w życie 1 lipca 2015.

W tym stanie prawnym, od 1 lipca 2015, ta szczególna podstawa tymczasowego aresztowania w postaci grożącej oskarżonemu surowej kary utraciła już przymiot samodzielności. Tu nie było żadnego przypadku, bo taki był wyraźny cel ustawodawcy, żeby to nie była samodzielna przesłanka tymczasowego aresztowania. Nastąpiło to poprzez taki zabieg legislacyjny, że w kwestionowanym przepisie wyraźnie nawiązano do art. 258 § 1 k.p.k., a więc do tego przepisu, w którym zawarto dwie podstawowe przesłanki tymczasowego aresztowania: „Uzasadniona obawa ucieczki lub ukrywania się oskarżonego oraz uzasadniona obawa, że oskarżony będzie nakłaniał do składania fałszywych zeznań lub wyjaśnień albo w inny bezprawny sposób utrudniał postępowanie karne”.

W tych okolicznościach nie pozostaje nic innego, jak uznać, że podniesione przez wnioskodawcę zastrzeżenia wobec art. 258 § 2 k.p.k., podobnie jak przywoływana przez niego uchwała Sądu Najwyższego z 19 stycznia 2012 r., są nieaktualne. Jako takie nie mogą obalić domniemania konstytucyjności kwestionowanego przepisu.

Drugi zaskarżony przepis to art. 263 § 7. Przepis ten stanowi: „Jeżeli zachodzi potrzeba stosowania tymczasowego aresztowania po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji, każdorazowe jego przedłużenie może następować na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy”.

W odniesieniu do tego przepisu RPO formułuje zarzut, że jest on niekonstytucyjny w zakresie, w jakim nie formułuje maksymalnego czasu trwania tymczasowego aresztowania. Jeżeli chodzi o interpretację tego przepisu (on akurat nie uległ zmianie) to nie ma wątpliwości, że przepis ten, wskazując poszczególne okresy przedłużenia tymczasowego aresztowania, czyli każde kolejne 6 miesięcy, nie wskazuje maksymalnego limitu, czyli łącznego okresu stosowania tymczasowego aresztowania. Trudno taki stan prawny oceniać jako niekonstytucyjny, dlatego że w zapadłych do tej pory orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, jak i orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, stwierdza się, że ustawodawca zwykły nie ma konstytucyjnego obowiązku ustanawiania nieprzekraczalnych limitów stosowania tymczasowego aresztowania. TK i ETPC zgodnie wskazują na złożoność okoliczności faktycznych i prawnych spraw, w których stosowane jest tymczasowe aresztowanie, co ma uniemożliwiać *in abstracto* określenie, ściśle określonej jednostki czasowej, po której dalsze stosowanie tymczasowego aresztowania byłoby bezwzględnie wykluczone. W związku z tym, w stosunku do art. 263 § 7 wnosimy o stwierdzenie zgodności tego przepisu z konstytucją. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Pan poseł Wojciech Szarama, bardzo proszę.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Może pan przytoczyć brzmienie tego przepisu, który jest skarżony przez RPO. To brzmienie, które zostało zmienione.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Tego pierwszego? „Wobec oskarżonego, któremu zarzucono popełnienie zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, albo którego sąd pierwszej instancji skazał na karę pozbawienia wolności wyższą niż 3 lata, obawy utrudniania prawidłowego toku postępowania, o których mowa w § 1 art. 258, uzasadniające stosowanie środka zapobiegawczego, mogą wynikać także z surowości grożącej oskarżonemu kary”.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Teraz jak ten przepis brzmi?

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

W tej chwili ten przepis stanowi: „Jeżeli oskarżonemu zarzuca się popełnienie zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, albo gdy sąd pierwszej instancji skazał na karę pozbawienia wolności nie niższą niż 3 lata, potrzeba zastosowania tymczasowego aresztowania, w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, może być uzasadniona grożącą oskarżonemu surową karą".

Czyli ta różnica jest *in fine* w tym przepisie. W przepisie zaskarżonym było nawiązanie do podstaw z § 1 art. 258, w tej chwili tego nawiązania nie ma, co uzasadnia wniosek, że obecnie…

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ale z tego brzmienia, które jest obecnie wynika, że sąd nie może się kierować tylko zagrożeniem surową karą?

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Tak. Konstrukcja w tej chwili jest taka, że zagrożenie surową karą jest okolicznością, która może uzasadniać stosowanie tymczasowego aresztowania, jeżeli to wskazuje na zaistnienie przesłanek z § 1, czyli na ukrywanie się oskarżonego, ucieczkę lub obawę matactwa.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

A słowo „albo" w tym przepisie, to jak pan traktuje?

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Proszę jeszcze raz.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tam zastosowano tę samą konstrukcję.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Konstrukcja jest inna, panie pośle, inna jest końcówka. Może jeszcze raz przeczytam? Kluczowe znaczenie mam fragment tego przepisu: „obawy utrudniania prawidłowego toku postępowania, o których mowa w § 1 – to jest kluczowe, czyli ucieczka, ukrywanie się, obawa matactwa – uzasadniające stosowanie środka zapobiegawczego, mogą wynikać także z surowości grożącej oskarżonemu kary". Czyli surowość kary w tej chwili, w stanie prawnym zaskarżonym przez RPO, jest elementem wpływającym na aktualizację przesłanek z § 1. Dodatkowo, wykładając ten przepis należałoby zwrócić uwagę na materiały legislacyjne, bo nowelizacja…

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ja to czytałem.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Bo to jest całkiem niedawna sprawa z 2015 roku.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Z tych materiałów wynika, że taki był cel ustawodawcy.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Był problem ze strukturalnym stosowanie tymczasowego aresztowania, bardzo często środowiska obrońców podnosiły nieprawidłowość stanu prawnego, w którym samo zagrożenie surową karą było podstawą tymczasowego aresztowania. Ustawodawca, reagując na te zastrzeżenia, powiązał tę przesłankę z przesłankami z § 1, po to, aby wyeliminować tę samoistność. Natomiast, jeżeli dobrze odczytuję myśl pana posła, to w tej chwili doszło do przywrócenia pierwotnego stanu prawnego, w tej chwili to znów jest samoistna przesłanka. Natomiast RPO nie kwestionuje aktualnego stanu prawnego, ale poprzedni, który z mocy przepisów przejściowych znajduje jeszcze częściowe zastosowanie do spraw toczących się przed sądami.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli, koniec końców, ten wyrok TK nie jest wykonany?

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Nie jest wykonany. Natomiast to jest bardzo ciekawy problem, bo wyrok dotyczy pominięcia ustawodawczego. TK stwierdził niekonstytucyjność przepisu Kodeksu postępowania karnego w takim zakresie, w jakim nie określa określonego elementu. Czyli wyrok nie spowodował zmiany normatywnej i stąd brak reakcji ustawodawcy. Można powiedzieć, że sprawa jest zawieszona.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Eugeniusz Kłopotek, proszę bardzo.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam dwa pytania do pana mecenasa. Jaka jest propozycja naszego stanowiska w tej pierwszej kwestii? W kierunku umorzenia?

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

W kierunku zgodności z konstytucją, panie pośle.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie, na początku, ponieważ zaskarżenie dotyczy przepisu, który już nie obowiązuje, wnosimy o umorzenie.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Tutaj są dwa przepisy, panie pośle. W odniesieniu do drugiego wnosimy o częściowe umorzenie, bo TK już to rozstrzygnął. Natomiast w odniesieniu do pierwszego wnosimy o zgodność, czyli rozstrzygnięcie merytoryczne, bo ten przepis, tak jak powiedziałem, został zmieniony w roku 2016, natomiast z mocy przepisów przejściowych ta norma, zakwestionowana przez RPO, jeszcze obowiązuje.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

W taki razie to jest problem, że mówimy, że jest zgodne. Sami mówimy, że zmieniliśmy ten przepis, teraz jest dobrze, ale cały czas stary przepis…

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Jest odwrotnie, panie pośle. Może ja nieprecyzyjnie to wyjaśniłem. Stan prawny ukształtowany nowelą z roku 2015 jest zgodny z konstytucją, dlatego że na mocy tej noweli sama surowość grożącej kary została zlikwidowana, jako samoistna podstawa tymczasowego aresztowania. Natomiast w roku 2016 doszło do kolejnej nowelizacji tego przepisu, już po wniesieniu wniosku przez RPO (RPO nie odnosi się do aktualnego stanu prawnego) i przywrócono samoistność tej przesłanki. Czyli z perspektywy RPO doszło do pewnego regresu. Natomiast RPO do tego regresu się nie odnosi, bo wystąpił z wnioskiem jeszcze zanim ta nowelizacja została przyjęta.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

To jest w tej chwili nasze zadanie legislacyjne, gdybyśmy chcieli tę sytuację zmienić. Natomiast z punktu widzenia procesowego, to po prostu BAS ma rację.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Rozumiem. Chcę teraz zadać drugie pytanie, bo nie do końca się z tym zgadzam. Traktuję to jako pominięcie ustawodawcy, że nie ma określonego górnego limitu czasu zatrzymania w areszcie. Daleki jestem od tego, żeby bronić praw bandytów i przestępców, ale jeżeli aresztowanie trwa kilka lat, a tak bywa, to chyba jest jakieś przegięcie. Nie wiem, czy nie kwalifikowało by się to jako pominięcie ustawodawcze? Czy nie powinniśmy kiedyś tego przedyskutować?

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

To faktycznie jest problem, o którym warto dyskutować, nad którym warto się zastanowić. Proszę jednak zwrócić uwagę, że musimy przyjąć perspektywę obowiązków konstytucyjnych ustawodawcy zwykłego. W dotychczasowym orzecznictwie polskiego TK i ETPC wskazywano na swoisty argument, który można określić mianem argumentu

pragmatycznego. TK, a zwłaszcza ETPC, który odnosił się do konkretnych spraw, w tym spraw przeciwko Polsce, wskazywał, że złożoność poszczególnych, indywidualnych spraw karnych może być tak wysoka, że nie jest celowe i możliwe określenie z góry w ustawie, że jest jakiś nieprzekraczalny termin, np. 2 lat, po którym należy bezwzględnie zwolnić oskarżonego. Te wnioski zostały między innymi sformułowane przez ETPC na gruncie dość znanej sprawy Jabłoński przeciwko Polsce. To był taki pan, który kwestionował brak terminu tymczasowego aresztowania, który w trakcie toczącego się przeciwko niemu postępowania karnego, licząc na to, że zostanie zwolniony z zakładu karnego, dokonywał licznych samouszkodzeń ciała, odmawiał opuszczenia celi, podejmował głodówki. W ten sposób blokował możliwość prowadzenia postępowania karnego. Jeżeli na ten stan faktyczny nałożyć przepis, że po określonym czasie należy oskarżonego zwolnić, to oskarżony osiągnąłby swój cel, bo poprzez jakieś działania celowe doprowadziłby do tego, że postępowanie w ciągu dwóch lat nie zostałoby zakończone, a on musiałby być zwolniony z zakładu karnego, a przecież w dalszym ciągu może zachodzić obawa jego ucieczki z kraju i ukrywania się.

To jest kwestia, którą można wprowadzić do ustawy, ale na poziomie argumentacji przed TK. Jeżeli sam Trybunał mówi, że ustawodawca nie ma obowiązku wskazania takiego okresu, to wypada nam, jako Sejmowi, który niejako występuje tutaj w pozycji „oskarżonego", który musi się do tych zarzutów ustosunkować, podporządkować. Wydaje się, że mieścimy się w tej konwencji postępowania przed TK. Oczywiście na jakimś innym etapie prac ustawodawczych można taki przepis rozważać, ale pozostaje pytanie, czy nie doprowadzi to do tego, że ten przepis stanie się dysfunkcjonalny, bo oskarżony będzie mógł celowo przewlekać postępowanie, żeby przekroczyć maksymalny termin i odzyskać wolność. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Czy jeszcze są pytania? Nie słyszę. Możemy przystąpić do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (15) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko.

Przechodzimy do sprawy P 15/17. Sprawa dotyczy pytania prawnego, które zostało zadane przez Sąd Rejonowy w Słupsku. Chodzi o art. 91a Prawa budowlanego w kontekście niezgodności tego przepisu z art. 2 i art. 42 ust. 1 konstytucji, ale także z art. 7 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jak też z art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Stan faktyczny jest następujący, Prokuratura Okręgowa w Gdańsku oskarżyła pana Andrzeja O. o to, że użytkował lokal usługowo-handlowy w sposób niezgodny z przepisami art. 55 i art. 56 ustawy – Prawo budowlane. W szczególności zarzuciła oskarżonemu brak uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie oraz brak zawiadomienia Państwowej Inspekcji Pracy i Państwowej Straży Pożarnej.

W pierwszej instancji Sąd Rejonowy w Słupsku umorzył postępowanie, uznając, że zarzucany oskarżonemu czyn nie zawiera znamion przestępstwa. Sąd okręgowy, po odwołaniu prokuratora, uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie i skierował sprawę do ponownego rozpatrzenia, wskazując, że uregulowanie art. 91a Prawa budowlanego nie jest jasne i nastręcza problemy z prawidłową oceną zespołu znamion. Sąd rejonowy, ponownie rozpatrując sprawę powziął wątpliwość, czy nie zachodzi niezgodność art. 91a Prawa budowlanego z konstytucją. W szerszym zakresie określoności tego przepisu, co do wskazania znamion.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Proszę przeczytać przepis.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Do tego zmierzam, panie pośle. Z brzmienia tego artykułu Wysoka Komisja będzie mogła ocenić, w jak dalekim stopniu jest to przepis określony pod kątem prawa karnego. „Kto nie spełnia, określonego w art. 61, obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należytym stanie technicznym, użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami lub nie zapewnia bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego, podlega grzywnie nie mniejszej niż 100 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku".

W wyniku przeprowadzonej analizy, która jest w stanowisku, które państwo też otrzymaliście, BAS stoi na stanowisku, że art. 91a Prawa budowlanego ma bardzo blankietowy charakter, odsyłający do innych norm prawnych i to dość wielopiętrowo. Nie tylko do art. 61, ale także do następnych norm prawnych, nawet podstawowych. Istotnie nie jest w tym artykule spełniona zasada określoności wynikająca z konstytucji, szczególnie zasada mówiąca, że „odpowiedzialności karnej podlega tylko ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia".

Może przeczytam tę konkluzję, z którą absolutnie się zgadzam, że wadliwość art. 91a Prawa budowlanego z punktu zasady określoności prawa wynika z niemożności wskazania wszystkich przepisów związanych z użytkowaniem obiektu budowlanego, z przekroczeniem których wiązałaby się odpowiedzialność karna. Brak jest tym samym zakreślenia znamion czynu zabronionego w sposób wyczerpujący, precyzyjny i niebudzący wątpliwości. Z przeprowadzonej analizy wynika, że zastosowane przez ustawodawcę niedookreślenie przepisu prawnego skutkuje regulacją niekompletną, niepozwalającą na jednoznaczne ustalenie treści normy prawnej poprzez zastosowanie ogólnie przyjętych reguł wykładni, ani uwzględnienie utrwalonego orzecznictwa sądów. Taki stan prawny nie pozwala przewidzieć, jakie zachowanie jest zakazane i zagrożone sankcją karną. Stwarza to wysoce niepożądany stan niepewności jednostki co do jej sytuacji prawnej. Nadanie art. 91a Prawa budowlanego brzmienia utrudniającego ustalenie treści normy prawnej narusza zasadę określoności prawa i stanowi zagrożenie dla konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Daje to podstawę do stwierdzenia niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 42 konstytucji. A w *petitum*, w pozostałym zakresie wnosimy o umorzenie postępowania.

Pan poseł Kłopotek, bardzo proszę.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Mówimy o art. 91, a on odsyła do 61, a czy 61 znowu odsyła w dół, do jakichś rozporządzeń?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Z jednej strony, mamy jeszcze przepisy prawa budowlanego, z których może wynikać, że trzeba sięgnąć do rozporządzenia. Może jeszcze pani mecenas o tym powie.

Ekspert z BAS Jolanta Bucińska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mogę przedstawić, w jaki sposób to odesłanie zostało skonstruowane. Przepis art. 61, do którego odsyła kwestionowany art. 91a, odsyła z kolei do art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego, który z kolei odsyła do wymagań określonych w art. 5 ust. 5 pkt 1–7. Równolegle ten sam art. 91a odsyła do bliżej nieokreślonych przepisów. Po prostu jest to naruszenie przepisów, ale nie wiadomo tak naprawdę – jakich. Czy one mieszczą się w dziedzinie prawa budowlanego, czy dotyczą też ochrony środowiska? Tak, jak wielu autorów w piśmiennictwie podkreśla, każde naruszenie jakichkolwiek przepisów związanych z użytkowaniem budynków może grozić sankcją karną.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuje bardzo. Myślę, że wszystko jasne. Jeżeli nie ma więcej pytań, to możemy przystąpić do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko.

Przechodzimy do kolejnej sprawy – SK 10/17. Pan poseł Andrzej Matusiewicz uczestniczy w posiedzeniu podkomisji, a zatem proszę o zabranie głosu przedstawicielkę BAS.

Ekspert z BAS Jadwiga Potrzeszcz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 10/17 została zainicjowana skargą konstytucyjna z 2 listopada 2016. Dotyczy ustawy – Prawo o notariacie oraz przepisów uchwały Krajowej Rady Notarialnej w sprawie składki na potrzeby samorządu notarialnego. W odniesieniu do przepisów uchwały Sejm nie wypowiada się, ponieważ jest uczestnikiem postępowania tylko jako organ, który wydał objęty skargą konstytucyjną akt normatywny. Przedmiotem kontroli, pominąwszy zakwestionowane w skardze przepisy uchwały składkowej, są art. 23, art. 26 § 1, art. 40 § 1 pkt 8, art. 47 § 1 i 2 ustawy – Prawo o notariacie.

Muszę od razu powiedzieć, że *petitum* skargi jest niezwykle obszerne, obejmuje 8 punktów. W niektórych punktach są po dwa zakresy, a więc jego przedstawienie mogłoby zająć sporo czasu. W tym *pepitum* są również sformułowane zarzuty.

Może powiem tak, że istotę sprawy można sprowadzić, chociaż to jest bardzo wielowątkowa i rozległa argumentacja, do kwestionowania przez skarżących wysokości i sposobu określenia składki członkowskiej, którą notariusze opłacają co miesiąc na potrzeby organu samorządu notarialnego.

Na początku dobrze byłoby przytoczyć artykuł, który jest podstawą, czyli art. 23 Prawa o notariacie. „Notariusze opłacają, na potrzeby organów samorządu notarialnego, składki miesięczne, których wysokość ustala corocznie Krajowa Rada Notarialna. Ponadto, stosownie do uchwał właściwych izb notarialnych, notariusze opłacają składki na inne określone cele". Skargi głównie dotyczą zdania pierwszego.

Wprawdzie Sejm nie wypowiada się w tych wyjaśnieniach co do przepisów uchwały składkowej, ale warto je przytoczyć, bo one stanowią główny cel zarzutów. „§ 1. Składka miesięczna na potrzeby samorządu notarialnego na rok 2011 wynosi: 1) dla notariusza samodzielnie prowadzącego kancelarię notarialną – 2,5% wynagrodzenia pobranego za dokonane czynności notarialne, nie mniej jednak niż 700 zł, 2) (ten punkt dotyczy skarżących) dla notariuszy prowadzących jedną kancelarię notarialną na zasadach spółki cywilnej lub partnerskiej (skarżący prowadzą jedną kancelarię na zasadach spółki partnerskiej) – 2,5% sumy wynagrodzenia pobranego za dokonane czynności notarialne przez wszystkich notariuszy prowadzących kancelarię notarialną, nie mniej jednak niż iloczyn kwoty 700 zł i liczby notariuszy prowadzących kancelarię notarialną".

Tak jak wspomniałam, skarżący wykonują zawód notariusza. Może krótko przedstawię stan tej sprawy. Prowadzą tę działalność na zasadach spółki partnerskiej. Izba Notarialna w Warszawie pozwała skarżących o zapłatę kwoty pieniężnej tytułem składek samorządowych należnych za 2011 r. Wysokość składki miesięcznej na rok 2011 została określona w uchwale składkowej. W stosunku do skarżących składka wynosiła 2,5% sumy wynagrodzenia pobranego za dokonane czynności notarialne. Zamiast tak określonej składki skarżący uiścili minimalną stawkę składki określoną kwotowo na 700 zł od każdego z notariuszy. To jest minimalna kwota, którą określa uchwala składkowa i oni zapłacili tę minimalną składkę za ten rok. Nieprawidłowości zostały stwierdzone w czasie kontroli w siedzibie skarżących. Skarżący wnieśli sprzeciw od nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu upominawczym, zarzucając – w tych postępowaniach zarzuty kierowali głównie pod adresem sposobu ustalenia składki – przede wszystkim, że uchwała składkowa została podjęta z naruszeniem prawa, powołując się na kompetencje sądu do stosowania wprost konstytucji. Wnieśli o pominięcie uchwały składkowej przy orzekaniu o żądaniu pozwu.

Sąd Rejonowy w Warszawie zasądził od skarżących na rzecz Izby Notarialnej w Warszawie kwotę pieniężną wraz z ustawowymi odsetkami. Uzasadnił ten wyrok, powołując się na treść art. 23 Prawa o notariacie, że notariusze są zobowiązani opłacać składki na potrzeby organów samorządu notarialnego. Sąd podkreślił, że określenie wysokości zobowiązania nastąpiło w ustawowo przewidzianym trybie. Nie jest tak, że nie było podstawy ustawowej. Osią sporu między stronami stało się zagadnienie możliwości zakwestionowania legalności uchwały składkowej i dokonania przez sąd incydentalnej kontroli jej zgodności z ustawą i konstytucją. Sąd Rejonowy w Warszawie wykluczył swoją kompetencję do dokonania takiej kontroli, powołując się na art. 47 § 1 Prawa o notariacie, zgodnie z którym minister sprawiedliwości zwraca się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organu samorządu notarialnego.

Sąd II instancji podtrzymał decyzję w sprawie obowiązku zapłaty przez skarżących dochodzonej pozwem kwoty. W ocenie sądu okręgowego, nie zasługiwał na uwzględnienie najdalej idący zarzut apelacji, związany z żądaniem zbadania legalności uchwały składkowej, stanowiącej podstawę ustalania zasady i wysokości dochodzonego pozwem roszczenia, aby uznać jej niezgodność z prawem. W przekonaniu sądu okręgowego, nie znajduje uzasadnienia w porządku prawnym stanowisko, że brak ustawowego trybu badania legalności uchwały jednostki samorządu zawodowego notariuszy, z inicjatywy skarżących, stanowi podstawę żądania takiego badania na zarzut skarżących, którzy

byli pozwani w sprawie o zapłatę kwoty składki, której zasadę uiszczenia oraz wysokość zawiera ta uchwała. Sąd okręgowy wyraził pogląd, że żądanie badania legalności uchwały jednostki samorządu zawodowego notariuszy z inicjatywy skarżących nie znajduje uzasadnienia w zasadzie bezpośredniego stosowania konstytucji, lecz jest próbą wykreowania norm prawnych, których wprowadzenia ustawodawca zaniechał.

Tak się przedstawiała kwestia rozstrzygnięć poprzedzających wniesienie skargi. Teraz może przedstawię punkty skargi, których jest osiem. Są w nich podane szczegółowe zarzuty. Czyli raczej nie.

Generalnie zaskarżonych jest kilka przepisów, najczęściej pojawiają się zarzuty pod adresem art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 Prawa o notariacie, który jest podstawą uchwalania przez KRN składki. To dwa przepisy. Mogę jeszcze przytoczyć inne, ale nie wiem czy je przytaczać, bo to będzie długo trwało.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jeżeli, to w ekspresowym tempie.

Ekspert z BAS Jadwiga Potrzeszcz:

Te normy są w coraz to innych zakresach zaskarżane, pod bardzo wieloma względami, tych zakresów mnoży się wiele. Tyle mogę ogólnie powiedzieć.

Teraz konkluzje. W proponowanym stanowisku Sejm wnosi (mamy dwa punkty *petitum*): w pierwszym, o stwierdzenie, że art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 ustawy – Prawo o notariacie nie jest niezgodny z art. 47, art. 51 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 31 ust. 3 konstytucji; w punkcie drugim Sejm wnosi o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Mogę podać uzasadnienie tej konkluzji. Czy tak?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani profesor, poseł Andrzej Matusiewicz zapoznał się szczegółowo z tym uzasadnieniem i zgadza się z zaproponowanym stanowiskiem. Przejdźmy teraz do dyskusji i do pytań. Pan poseł Eugeniusz Kłopotek, bardzo proszę.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Mam krótkie pytanie. Rozumiem, że norma ustawowa mówi, że notariusze są zobowiązani płacić składkę na swój samorząd. O wysokości składki decyduje samorząd, czyli sami notariusze. To jest przez nich kwestionowane? Rozumiem, wszystko jasne.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Arkadiusz Mularczyk, bardzo proszę.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Na kanwie tej dyskusji chcę zwrócić uwagę na to, że na zawody prawnicze nakłada się obowiązek uczestniczenia w samorządach zawodowych. Co więcej, nakłada się obowiązek uiszczania składek, zarówno przez adwokatów, jak przez radców i notariuszy. Tu mamy do czynienia z twierdzeniem, że jest to niekonstytucyjne – płacenie składek przez prawników uczestniczących w samorządach zawodowych.

Co do zasady zgadzam się z tym stanowiskiem, natomiast chcę zwrócić uwagę na problem, czy nasza konstytucja słusznie określa, że prawnik ma obowiązek należenia do samorządu zawodowego. Nakłada się na niego ten obowiązek i jeszcze obowiązek płacenia składek. Pytanie, dlaczego nasz system, który nakłada na każdego prawnika obowiązek uczestnictwa w samorządzie zawodowym, jest tak skonstruowany, że nie daje możliwości uczestniczenia w innym samorządzie, w którym składki byłyby niższe, albo by ich w ogóle nie było. To jest problem natury konstytucyjnej. To nie dotyczy tej konkretnej sprawy, to jest tylko uwaga na kanwie tej sprawy, o której rozmawiamy.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję za ten głos, ale myślę, że nie było to pytanie tylko ogólna refleksja. Przechodzimy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (12) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że stanowisko zostało przyjęte.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.